



Brasília, 11 de dezembro de 2019.

À Sua Excelência o Senhor
Senador da República Davi Alcolumbre
 Presidente do Senado Federal

Cumprimentando-o cordialmente, encaminhamos nota técnica referente ao **Projeto de Lei n.º 1553/2019**, o qual altera Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação.

Respeitosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mauricio Guetta'.

MAURICIO GUETTA

OAB/DF n.º 61.111

Instituto Socioambiental

Rivânia
 Presidência do Senado Federal
Rivânia Campos - Mat. 300862
 Recebi o original
 Em 11/12/19 Hs 16:18
8pm mãos



NOTA TÉCNICA: PROJETO DE LEI DO SENADO N.º 1.553/2019

PLS n.º 1.553/2019. Exclusão da competência constitucional do Poder Executivo para a criação, ampliação e recategorização mais protetiva de Unidades de Conservação, transferindo-a com exclusividade aos Poderes Legislativos. Violação expressa ao texto constitucional, que prevê, no artigo 225, § 1.º, III, a referida competência do Poder Executivo. Afronta à separação de poderes. Esvaziamento da efetividade do direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Inconstitucionalidade e inadequação técnica. Pelo arquivamento.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado n.º 1.553/2019 (PL) pretende alterar o artigo 22 da Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), para excluir as competências do Poder Executivo de criar, ampliar e recategorizar Unidades de Conservação da Natureza, tornando-as atribuições exclusivas do Poder Legislativo. Nesse sentido, o PL prevê que: a criação de Unidade de Conservação federal é ato de competência do Congresso Nacional; a criação de Unidade de Conservação estadual constitui atribuição da Assembleia Legislativa correspondente; a criação de Unidade de Conservação municipal somente pode ocorrer por ato da respectiva Câmara Municipal. O objetivo central do PL, portanto, é que apenas os Poderes Legislativos possam desempenhar tais funções.

Além disso, o PL condiciona a criação de Unidade de Conservação federal à manifestação positiva das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais em cujo território a nova unidade se localize. No caso de criação de Unidade de Conservação estadual, deve haver manifestação positiva das Câmaras Municipais em cujo território a nova unidade se localize.

Outras ações, realizadas hoje pelo Poder Executivo, passariam a constituir prerrogativas exclusivas do Legislativo, tais como a recategorização de Unidade de Conservação de Uso Sustentável em Unidade de Conservação do grupo de Proteção Integral e a ampliação dos limites de Unidades de Conservação. Ademais, quando da criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica, passam a ser obrigatórias as consultas previstas na Lei n.º 9.985/2000 para as outras categorias.

Ressalte-se, por oportuno, que o eminente Senador proponente do PL justifica as modificações pretendidas na alegação de que seria necessário, em suas palavras, “coibir a criação indiscriminada e deletéria de novas unidades de conservação”.



II – CONTEXTUALIZAÇÃO: A RELEVÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

As Unidades de Conservação são áreas protegidas com a finalidade de assegurar a conservação da natureza, a proteção de espaços de interesse ecológico e de notável beleza cênica e de recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, entre outros objetivos previstos no artigo 4.º da Lei n.º 9.985/2000. Tamanha a sua relevância que a Constituição Federal expressamente reconheceu os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos como essenciais à efetividade do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, § 1.º, III).

Conforme expresso na Carta Magna e também na Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Conservação podem ser criadas por decreto ou por lei. Existem hoje 334 (trezentas e trinta e quatro) Unidades de Conservação federais no Brasil, das quais apenas 4 (quatro) foram criadas por lei. Todas as demais foram criadas por atos do Poder Executivo.¹ Por outro lado, nos termos da Constituição Federal, a redução ou desafetação de Unidades de Conservação somente pode ocorrer por lei *stricto sensu*.²

A implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem sido uma das principais estratégias de conservação de habitats naturais e de controle do desmatamento e, por consequência, de redução de emissões de gases de efeito estufa³, sendo, portanto, imprescindível para o cumprimento das metas brasileiras ao Acordo do Clima de Paris, tratado assinado pelos 195 (cento e noventa e cinco) países integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Ademais, tais áreas protegidas são essenciais para o cumprimento de outras convenções e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre Diversidade Biológica e as Metas de Aichi.

Importante anotar que as Unidades de Conservação brasileiras, verdadeiras ilhas de proteção perante o avanço do desmatamento, possuem relevância essencial na manutenção do regime de chuvas e da disponibilidade hídrica em todo o continente Sulamericano, sendo imprescindíveis para garantir o abastecimento de água da população brasileira, além de permitir a continuidade das atividades de setores econômicos, como a agropecuária e a produção industrial e de energia. Para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é fundamental a manutenção da integridade da vegetação natural, que assegura a permanência da fauna e do conjunto de serviços ambientais dos quais depende a vida na Terra. As Unidades de Conservação são fundamentais para alcançar esse objetivo.

A incompreensão de parte de alguns segmentos econômicos em relação à relevância das Unidades de Conservação para a manutenção de atividades econômicas relevantes para o País parece estar servindo para ampliar a ofensiva contra essas áreas protegidas. A despeito de suas funções

¹ Fonte: Instituto Socioambiental – ISA: <https://uc.socioambiental.org/>

² Para mais informações, vide: Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.717/DF. Relatora: Ministra Cármem Lúcia. DJ 15.02.2019.

³ Conforme: NOBRE, Antônio Donato. “O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica.” São José dos Campos, SP: ARA: CCST-INPE: INPA, 2014, p. 09. Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/wpcontent/uploads/2014/10/Futuro-Climatico-da-Amazonia.pdf>.





primordiais e não obstante os aludidos compromissos internacionais, o Brasil vive na atualidade uma ofensiva sem precedentes às Unidades de Conservação. São inúmeros os casos com pleitos para desafetar ou reduzir o tamanho de áreas ou diminuir o “status” de proteção de Unidades de Conservação. Essas áreas, essenciais para a manutenção dos ecossistemas brasileiros, são alvo de baixas taxas de desmatamento e, ao lado das Terras Indígenas, configuram-se como espaços íntegros, mantidos com vegetação natural, à medida que as fronteiras do desmatamento avançam no País.

A relevância das Unidades de Conservação, além das Terras Indígenas, para a proteção da Amazônia tem sido fartamente documentada por inúmeros estudos⁴, todos no sentido de reafirmar o papel fundamental que essas áreas protegidas exercem na contenção do desmatamento ilegal e, portanto, na redução das emissões brasileiras de gases causadores das mudanças climáticas. Um exemplo emblemático é o caso de Rondônia, onde um estudo específico sobre as Unidades de Conservação e Terras Indígenas do estado apontou que o desmatamento dentro dessas áreas foi 15,5 vezes menor do que aquele aferido fora delas⁵.

Um estudo científico sobre o papel das áreas protegidas na manutenção do equilíbrio climático afirma que a região amazônica armazena quase 38 % (86.121 MtC) dos 228.700 MtC encontrados acima do solo na vegetação lenhosa da América tropical, África e Ásia. Na Amazônia, 55% (47.363 MtC) de todo o carbono da floresta estão contidos em Unidades de Conservação e em Terras Indígenas. Notavelmente, trata-se de uma quantidade de carbono suficiente para, a depender dos rumos brasileiros sobre o combate ao desmatamento, alterar irreversivelmente os regimes climáticos e de chuvas em escala continental.⁶

III – MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE E INADEQUAÇÃO TÉCNICA DO PLS N.º 1.553/2019

Com o advento da Lei Maior de 1988, o ordenamento jurídico, no que tange à matéria ambiental, ganhou unicidade, uma vez que o modo de pensar a tutela jurídica ambiental passou, obrigatoriamente, a ser orientado pelas disposições constitucionais. Certamente, a inclusão da temática ambiental no texto constitucional pode ser considerada como um dos principais marcos da proteção jurídica do meio ambiente.

⁴ Por exemplo: 1) ADENEY, J. Marion; CHRISTENSEN JR., Norman L.; PIMM, Stuart L. “Reserves protect against deforestation fires in the Amazon.” *In: PLoSOne* n.º 4, e5014, 2009; 2) BARBER, Christopher P.; COCHRANE, Mark A.; SOUZA, Carlos A. *et al.* “Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon.” *In: Biol. Conserv.* 177, 2014, p. 203-209; 3) NOLTEA, Christoph; AGRAWAL, Arun; SILVIUS, Kirsten *et al.* “Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon.” *PNAS*, n.º 110 (13), 2013, p. 4956-4961. doi:10.1073/pnas.1214786110; 4) SOARES-FILHO, Britaldo; MOUTINHO, Paulo; NEPSTAD, Daniel *et al.* “Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation.” *In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2010. <http://doi.org/10.1073/pnas.0913048107>

⁵ LEMOS DE SÁ, Rosa. “Unidades de conservação como instrumento de proteção da biodiversidade.” *In: BENSUSAN, Nurit (org.). Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê.* 2.ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Editora Petrópolis e IEB, 2014, p. 81-92.

⁶ BACCINI, Alessandro; GOETZ, Scott J.; WALKER, Wayne *et al.* “Estimated carbon dioxide emissions from tropical deforestation improved by carbon-density maps.” *In: Nat. Clim. Change* 2, 2012, p. 182-185.

Entre todos os avanços percebidos com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 em matéria ambiental, é a previsão do *direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal⁷, aquela de maior destaque. Tratou-se do estabelecimento de um direito fundamental de natureza difusa, de toda a coletividade, com ampla proteção e franca incidência em todo o sistema jurídico nacional. Segundo Antonio Herman V. Benjamin, “pela via da norma constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só depois de décadas, ou mesmo séculos, lograram conquistar.”⁸

O referido direito fundamental guarda relação direta com o direito à vida, constitucionalmente previsto no *caput* do artigo 5.º; tanto no que toca à necessidade de garantir qualidade de vida, como também em termos da própria sobrevivência do ser humano, das presentes e futuras gerações, dependente da promoção e manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente.⁹ Ainda, tratou a Constituição de impor ao Poder Público e à coletividade o dever de *defender e proteger* o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput, in fine*).

Impõe destacar que a *efetividade* do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi objeto de especial preocupação por parte do legislador constituinte, o que se denota, entre outros elementos, pela disposição contida no § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal, que prevê uma série de incumbências ao Poder Público “para assegurar a efetividade desse direito”. Segundo Andreas Joachim Krell, “é o único ponto em que o texto constitucional de 1988 se refere à *efetividade* de um direito.”¹⁰

De fato, com a constitucionalização do direito fundamental em tela, a busca pela sua efetividade passou a transcender o objeto de discricionariedade da Administração Pública, resultando na imposição de *obrigações vinculantes de caráter positivo*, voltadas a *garantir o mínimo existencial* desse direito, cujo *descumprimento configura omissão constitucional, por proteção insuficiente* ao bem jurídico objeto de especial tutela constitucional. Na esteira do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, “nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas em um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo (...).”¹¹ Mais do

⁷ Michel Prieur assinala que “cada indivíduo tem um direito subjetivo à pureza natural de sua vida”. Tradução livre do francês para o português do seguinte texto: “chaque individu ait un droit subjectif à la pureté naturelle de son cadre de vie.” In: PRIEUR, Michel. “Droit de l’environnement.” 5.ª ed. Paris: Dalloz, 2004, p. 917.

⁸ In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.” São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.

⁹ Nesse sentido, na jurisprudência: Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário n.º 835.558/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ 09.02.2017. Na doutrina: MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 258; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. “Curso de Direito Ambiental.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 121; BECHARA, Érika. “A proteção da fauna sob a ótica constitucional.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 01.

¹⁰ KRELL, Andreas Joachim. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; e STRECK, Lenio Luiz (Coords.). “Comentários à Constituição do Brasil.” 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 2183.

¹¹ Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.163.524-SC. Relator: Ministro Humberto Martins. D.J. 05.05.2011.

que isso, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, “*se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional.* Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a *inconstitucionalidade por omissão*, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.”¹²

Entre os deveres fundamentais explicitados pela Constituição Federal encontra-se aquele previsto no inciso III, § 1.º, do artigo 225, segundo o qual **incumbe ao Poder Público: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.”

Em outros termos, a criação de áreas protegidas, como Unidades de Conservação, é reconhecida pela Constituição como *elemento fundamental para a garantia de efetividade do direito de todos os cidadãos brasileiros ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Ao disciplinar o tema, a Lei n.º 9.985/2000 apenas repetiu as orientações constitucionais, tendo estabelecido, em seu artigo 22, que a criação de Unidades de Conservação é ato de incumbência do Poder Executivo, podendo também ser realizada pelo Poder Legislativo.

No ponto, há que se ressaltar que o termo “Poder Público”, previsto no artigo 225, § 1.º, da Constituição, **engloba tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo**, do que se extrai que a incumbência de criar Unidades de Conservação da Natureza, previsto pelo inciso III, é conferida, segundo a Carta Constitucional, a ambos os Poderes da República. É farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, como se infere abaixo:

“A Constituição, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de conservar o meio ambiente, *conferiu ao Executivo o poder de criar Unidades de Conservação* e de impor restrições a direitos de propriedade, e aos particulares, o dever de adequar-se a essas restrições.

(...) A Constituição do Brasil atribui ao poder público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição do Brasil/1988, art. 225, § 1º, III). A delimitação dos espaços territoriais protegidos *pode ser feita por decreto ou por lei*, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes.”¹³

“Não ofende direito subjetivo algum de particular o *decreto que, para criar unidade de proteção integral*, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei 9.985/2000.”¹⁴

¹² Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1484/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 21.08.2001.

¹³ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Mandado de Segurança n.º 26.064. Relator: Ministro Eros Grau. D.J. 17.06.2010.

¹⁴ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Mandado de Segurança n.º 27.622. Relator: Ministro Cesar Peluso. D.J. 13.08.2010.



Aliás, como se denota da parte final do mencionado inciso III, a Constituição Federal estabelece, de forma expressa, que a desafetação, a supressão parcial e a recategorização menos protetiva de Unidades de Conservação somente podem ser efetivadas mediante lei específica. Se a intenção do constituinte fosse deixar exclusivamente nas mãos do Legislativo a obrigação de criar Unidades de Conservação, a Constituição teria sido explícita nesse sentido.

Feitas essas considerações sobre a tratamento conferido pela Constituição Federal ao tema da criação de Unidades de Conservação (incluindo-se a ampliação e a recategorização para modalidade mais restritiva ambientalmente), denota-se que o Projeto de Lei do Senado n.º 1.553/2019 encontra óbice intransponível em três violações constitucionais graves. Vejamos.

Em primeiro lugar, ao pretender alterar o artigo 22 da Lei Federal n.º 9.985/2000 para excluir do Poder Executivo a atribuição de criar (ampliar e recategorizar) Unidades de Conservação da Natureza, tornando-a competência exclusiva dos Poderes Legislativos federal, estaduais e municipal, **o PL viola diretamente o artigo 225, § 1.º, III da Constituição, cujo conteúdo é expresso ao estabelecer tal competência como sendo também do Poder Executivo.**

Nesse sentido, soa esdrúxulo o teor da proposta contida no PL, visto que, **ao final, seu objetivo seria, por via de lei ordinária, promover verdadeira alteração no texto constitucional, para excluir do Executivo competência que lhe é outorgada expressamente pela Constituição Federal.** Tanto é que a tentativa de restringir ao Poder Legislativo a competência para criar Unidades de Conservação, excluindo-se o Poder Executivo, foi objeto da Proposta de Emenda à Constituição n.º 161/2007, que tramitou na Câmara dos Deputados e atualmente encontra-se arquivada.¹⁵

Tal constatação, por si só, resulta na necessidade de arquivamento do PLS n.º 1.553/2019, visto ser flagrante a violação à Carta Constitucional.

Em segundo lugar, ao extinguir a aludida competência do Executivo, **o PL acaba por violar a cláusula pétrea contida no artigo 60, § 4.º, III, que estabeleceu a separação de poderes como limitação material ao poder constituinte derivado.** Tal princípio, previsto também no artigo 2.º da Constituição Federal, resguarda a competência legal de cada uma das esferas que integram o Estado. Seu significado é a divisão do poder do Estado em três esferas de atuação distintas e independentes (Legislativo, Judiciário e Executivo), cada qual com suas funções típicas, determinadas em razão de sua capacidade técnica e de suas atribuições funcionais.

Sobre o princípio em referência, Paulo Bonavides ensina que “nenhum princípio de nosso constitucionalismo excede em anciانidade e solidez o princípio da separação de poderes. Inarredável de todas as Constituições e projetos de Constituição já formulados neste País, desde 1823, data de elaboração do célebre Projeto de Antônio Carlos oferecido à Constituição Imperial, ele atravessou o Império e a República, rodeado sempre do respeito e do prestígio que gozam as garantias constitucionais da liberdade.”¹⁶ Como expõe José Joaquim Gomes Canotilho, “‘dividir’ ou ‘separar’ poderes é uma questão atinente ao exercício de competências dos órgãos de soberania e não um

¹⁵ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368527>

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. “Curso de Direito Constitucional.” 12^a ed.. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 508/509.

problema de divisão do poder unitário do Estado. Neste contexto se deve compreender também as ideias de freios e contrapesos, *checks and balances*, separação e interdependência, tradicionalmente associadas ao princípio da separação de poderes.”¹⁷

Assim, em linhas genéricas e resumidamente, enquanto ao Poder Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, ao Poder Executivo compete a execução dos ditames e a efetivação dos direitos previstos pelo ordenamento jurídico e ao Poder Judiciário incumbe o dever de aplicar o Direito.

No ponto, é preciso compreender que o fundamento principal de existência da separação dos poderes reside justamente na questão da *capacidade funcional*. Segundo este critério, a divisão justifica-se pela capacidade que cada um dos poderes do Estado detém para o exercício das funções que lhe são atribuídas. Assim, inclui-se no núcleo essencial da separação de poderes a exigência de especialização funcional, que inclui a titularidade, por cada poder, de competências privativas. As competências do Poder Executivo envolvem funções administrativas que, pela sua própria natureza, só devem ser por ele desempenhadas. Trata-se do que se denomina *reserva de administração*, que compreende um domínio reservado à administração. Esta é, portanto, a base ontológica da separação de poderes: a distribuição de funções de acordo com a capacidade que cada poder possui para o exercício de suas competências.

No caso das Unidades de Conservação, não há dúvida de que a condução integral do processo de criação (ampliação e recategorização) incumbe, prioritariamente, ao Poder Executivo. Como se infere das normas que regulam o tema, o processo administrativo de criação de Unidades de Conservação é marcado pelo alto grau de complexidade das análises técnicas, sociais e ambientais, notadamente no que tange à aferição dos critérios estabelecidos pela Lei n.º 9.985/2000.

Na linha do que se aduz, o Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido de que “o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) *Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo*, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, *subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder*, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”¹⁸

Ao contrário, o Poder Legislativo, vocacionado à elaboração e edição de normas gerais e de caráter impessoal, não é dotado, pela sua própria natureza, de capacidade funcional para o

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição.” 7^a ed. Coimbra/Portugal: Almedina, 2003, p. 579.

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. 2.^a Turma. Recurso Extraordinário n.º 427.574 ED/MG. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 13.02.2012.



exercício da função de criar Unidades de Conservação. Sua competência volta-se à tomada de decisões de índole eminentemente política, distanciada da capacidade funcional necessária à adoção das medidas exigidas para a criação de Unidades de Conservação.

Nesse sentido, evidente que se afastaria dos desideratos instituídos pela Constituição Federal qualquer pretensão de se atribuir o cumprimento e a efetivação de direitos fundamentais, notadamente em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – de natureza difusa, pertencente a toda a coletividade – a decisões de natureza político-majoritária advindas do Congresso Nacional; tanto por fugir às funções típicas atribuídas ao Poder Legislativo, como pela contrariedade às finalidades de existência dos direitos fundamentais.

Também por essas razões, afetas à separação de poderes – cláusula pétreia prevista no artigo 60, § 4.º, inciso III, da Constituição Federal –, não poderia, destarte, o PLS n.º 1.553/2019 pretender excluir do Executivo, transmitindo com exclusividade ao Legislativo, a competência para criar (incluindo-se a ampliação e a recategorização) unidades de conservação.

Em terceiro e último lugar, uma vez que, como exposto acima, o inciso III do § 1.º do artigo 225 é explícito ao estabelecer que a criação de Unidades de Conservação constitui *medida essencial para “assegurar a efetividade desse direito”*, não poderia o PLS n.º 1.553/2019 pretender alterar a forma de criação dessas áreas ambientalmente protegidas, excluindo-se a competência do Poder Executivo, sob pena de **colocar em grave risco o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em violação à cláusula pétreia contida no artigo 60, § 4.º, IV, da Constituição**.

Por certo, a proposta contida no PLS n.º 1.553/2019 certamente se configura como uma das principais ameaças à criação de áreas ambientalmente protegidas no Brasil, dada a séria probabilidade de a medida, se aprovada, ensejar a **completa paralisação da criação de Unidades da Conservação**.

Ademais, a criação de áreas protegidas não pode se subordinar a uma decisão eminentemente política do Congresso Nacional, já que, configurada a necessidade de conferir proteção a uma determinada área devido à sua relevância ambiental ou socioambiental, ao Poder Executivo é dada a tarefa de criar uma Unidade de Conservação, sendo absolutamente descabida a subordinação desse ato ao Poder Legislativo, que não detém competência técnica e funcional para tal incumbência.

Com efeito, fazer com que o estabelecimento de Unidades de Conservação seja condicionado a um consentimento dos Poderes Legislativos no âmbito local é colocar os interesses e as disputas políticas nessa esfera acima da obrigação constitucional de garantir a todo o povo brasileiro um meio ambiente de qualidade.

Diante disso, somadas às razões acima expostas, conclui-se que o PLS n.º 1.553/2019 é flagrantemente *inconstitucional*, uma vez que ensejaria grave ameaça ao direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelo artigo 225 da Constituição Federal, razão pela qual o seu *arquivamento* é medida que se impõe, ante a vedação ao poder constituinte derivado prevista no artigo 60, § 4.º, inciso IV.



IV – CONCLUSÃO

Considerando o exposto, o **Instituto Socioambiental – ISA** opina pela **inconstitucionalidade e inadequação técnica do PLS n.º 1.553/2019**, sugerindo ao Senado Federal o seu **arquivamento**, tendo em vista que seu conteúdo: (i) viola diretamente o artigo 225, § 1.º, III da Constituição, cujo conteúdo é expresso ao estabelecer a competência do Poder Executivo para a criação (ampliação e recategorização) de Unidades de Conservação; (ii) atenta contra o princípio da separação de poderes, cláusula pétrea estabelecida no artigo 60, § 4.º, inciso III, da Constituição; e (iii) esvazia a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontrando- óbice no artigo 60, § 4.º, inciso IV.

Brasília, 08 de outubro de 2019.



MAURICIO GUETTA

OAB/DF n.º 61.111



NURIT BENSUSAN

Bióloga



SILVIA DE MELO FUTADA

Bióloga



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO N° 11/2020

Junte-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PEC nº 186, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.172390/2019-06
2. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.160840/2019-11
3. PEC nº 18, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.175974/2019-36
4. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.177615/2019-13
5. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.178544/2019-76
6. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.181186/2019-89
7. PL nº 1553 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.177155/2019-23
8. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.180691/2019-14
9. PEC nº 186, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.182683/2019-02
10. PLC nº 80, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.179958/2019-12
11. PLS nº 166, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.177678/2019-70
12. PEC nº 35, de 2015. Documento SIGAD nº 00100.182702/2019-92
13. PL nº 1095, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.182690/2019-04
14. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.182426/2019-62
15. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.182419/2019-61
16. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.15577/2020-40
17. PLS nº 580, de 2015. Documento SIGAD nº 00100.028230/2020-67
18. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.169645/2019-56
19. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.166400/2019-77
20. PLS nº 166 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.173537/2019-88
21. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.183579/2019-27
22. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.183591/2019-31
23. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.183047/2019-90



24. MPV nº 904, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.177738/2019-54
25. MPV nº 904, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.182357/2019-97
26. PL nº 5815, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 181420/2019-78
27. MPV nº 906, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.173420/2019-02
28. PEC nº 110, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 022833/2020-55
29. PLP nº 245, de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 022806/2020-82
30. PEC nº 186 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 033155/2020-56
31. PEC nº 187 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 033155/2020-56
32. PEC nº 188 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 033155/2020-56
33. PL nº 639 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 032379/2020-41
34. PEC nº 188 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 176963/2019-73
35. MSF nº 56 de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 084305/2020-90
36. MSF nº 51 de 2020. Documento SIGAD nº 00100. 084305/2020-90
37. MSF nº 117 de 2018. Documento SIGAD nº 00100. 084305/2020-90
38. PLS nº 435 de 2015. Documento SIGAD nº 00100. 045154/2020-54
39. PEC nº 65 de 2019. Documento SIGAD nº 00100. 078550/2019-23

Secretaria-Geral da Mesa, 13 de outubro de 2020.

(assinado digitalmente)
JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

